

УДК 332.8:330.101.5

А.В.БАБАК

*ТОВ «Інститут місцевого розвитку», м. Київ***ДОСЛІДЖЕННЯ СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЦІНОУТВОРЕННЯ СУБ'ЄКТІВ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ ТА СУМІЖНИХ ДО НИХ РИНКІВ ІНФРАСТРУКТУРНИХ ГАЛУЗЕЙ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОЇ СФЕРИ**

Вперше проаналізовано еволюційний розвиток національної системи державного регулювання ціноутворення суб'єктів природних монополій та суміжних до них ринків в інфраструктурних галузях житлово-комунальної сфери: виробництво, транспортування, постачання теплової енергії та централізоване водопостачання та водовідведення; запропоновано систематизацію фаз становлення і розвитку національної системи державного регулювання ціноутворення суб'єктів природних монополій та суміжних до них ринків комунальної сфери. Теоретичне значення проведеного дослідження полягає у наданні дослідникам інформаційної бази для можливості пояснювати, прогнозувати та оцінювати регуляторні процеси в інфраструктурних галузях комунальної сфери. На практиці його можна використовувати в якості методичної інформації для підготовки спеціалістів у сфері державного регулювання та при формуванні кадрового потенціалу спеціалістів новоствореного регуляторного органу – Національної комісії, що здійснює державне регулювання в сфері комунальних послуг.

Впервые проанализировано эволюционное развитие национальной системы государственного регулирования ценообразования субъектов естественных монополий и субъектов хозяйствования на рынках, смежных с рынками, находящимися в состоянии естественной монополии, в инфраструктурных отраслях жилищно-коммунальной сферы: производство, транспортировка, поставка тепловой энергии и централизованное водоснабжение и водоотведение; предложено систематизацию фаз становления и развития национальной системы государственного регулирования ценообразования субъектов естественных монополий и прилегающих к ним рынков коммунальной сферы. Теоретическое значение проведенного исследования заключается в предоставлении исследователям информационной базы для возможности объяснять прогнозировать и оценивать регуляторные процессы в инфраструктурных отраслях коммунальной сферы. На практике его можно использовать в качестве методической информации для подготовки специалистов в сфере государственного регулирования и при формировании кадрового потенциала специалистов нового регуляторного органа - Национальной комиссии, которая осуществляет государственное регулирование в сфере коммунальных услуг.

For the first time, there is analyzed the evolutionary development of the national system of state regulation of pricing of natural monopolies and entities, operating on adjacent markets, in infrastructure sectors of housing and communal sphere: generation, transportation and supply of heat energy and centralised water supply and sanitation; there is proposed systematization of phases of formation and development of the national system of state regulation of pricing of entities operating on natural monopolies markets and adjacent markets. The theoretical value of the study is to provide an information base for researchers allowing explaining, predicting and evaluating the regulatory processes in the infrastructure sectors of communal sphere. In practice, it can be used as a methodological information for the training of specialists in the sphere of state regulation and building capacity of the staff of the new regulator – the National Commission, which regulates utilities in the area of communal services.

*Ключові слова:* система державного регулювання ціноутворення, регулювання ціноутворення, комунальна сфера, фаза становлення і розвитку, інфраструктурна галузь, централізоване водопостачання, водовідведення, тепlopостачання, виробництво, транспортування, постачання теплової енергії.

*Постановка проблеми.* Сьогодні формується нова парадигма розвитку державного регулювання ціноутворення суб'єктів природних монополій та суміжних до них ринків на принципах стимулюючого регулювання. В окремих інфраструктурних галузях, які в Україні історично відносяться до житлово-комунальної сфери (ЖКС): виробництво, транспортування, постачання теплової енергії та централізоване водопостачання та водовідведення; цей процес супроводжується кардинальною зміною курсу держави від регулювання через виконавчі органи місцевого самоврядування, до створення на загальнодержавному рівні колегіальних регуляторних органів та, відповідно, інституалізації державного регулювання [1]. Враховуючи динамічність змін у державному регулюванні ціноутворення суб'єктів природних монополій на цьому етапі розвитку економіки України, вважаємо за необхідне провести дослідження становлення та розвитку регулювання ціноутворення в комунальній сфері, оскільки узагальнення та аналіз національного досвіду має теоретичне та практичне значення.

Усвідомлення міжнародного досвіду розвитку теорії та практики державного регулювання суб'єктів природних монополій в інфраструктурних галузях дає підстави зробити висновок про те, що інституції, які здійснюють державне регулювання суб'єктів природних монополій, в першу чергу, відповідають на зміни технологій, попиту, структур галузей, що регулюються, та на домінуючі політичні ідеології [2, с. 1]. У той час як дослідження в сфері регулювання, скоріше йдуть за аніж ведуть впровадження політики [2, с. 1]. Цікавим, на нашу думку, є висновок сучасних дослідників, що ґрунтується на детальному аналізі наукової літератури та міжнародної практики регулювання, про те, що з одного боку, реалії часто ведуть до визначення компромісних принципів державного регулювання, та, з іншого боку, реалії можуть інколи бути настільки складними, що принципи не можуть забезпечити належне керівництво для тих, хто розробляє політику [2, с. 283]. Водночас, розуміємо, що економічні дослідження та теорія встановлюють певні рамки для формулювання запитань практиків та впливають на еволюцію регуляторної практики [2, с. 2]. Відповідно, вважаємо, що аналіз становлення та розвитку державного регулювання ціноутворення в Україні в окремих інфраструктурних галузях ЖКС надасть можливість дослідникам пояснювати, прогнозувати та оцінювати регуляторні процеси.

З інституалізацією державного регулювання в інфраструктурних галузях ЖКС виникає потреба у формуванні кадрового потенціалу спеціалістів новоствореного регуляторного органу – Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг. Тому, на практиці проведені дослідження з питань становлення та розвитку системи державного регулювання ціноутворення в ЖКС можна використовувати в якості методичної бази для підготовки спеціалістів у сфері державного регулювання.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* В міжнародній науковій літературі є багато публікацій та підручників, які присвячені історії розвитку регулювання суб'єктів природних монополій/або суб'єктів публічного та приватного права в інфраструктурних галузях економіки (англ. public utilities). Вперше дослідили практику економічного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій вчені США [3,4]. Реформа системи регулювання, що розпочалася в 1970-х роках у США, та в основі якої є дерегулювання (або відмова від регулювання в окремих галузях), і тепер має місце в усіх країнах світу. Сьогодні в контексті розпочатих реформ досліджується питання регулювання компаній, які мають ринкову владу. Великобританія є другою в світі країною, яка має свій унікальний досвід реформування системи державного регулювання [5], і дослідженню якого присвячено значний обсяг наукових праць. Її досвід унікальний тим, що відбулося формування системи державного регулювання приватизованих компаній на умовах стимулюючого регулювання. На думку сучасних економістів з кожним днем зростає обсяг літератури з питання економічного регулювання, яке практично не можна досягнути [2,6].

Вітчизняні науковці та дослідники не залишаються осторонь проблематики регулювання природних монополій та ціноутворення як на ринках, що перебувають у стані природних монополій, так і зокрема на ринках, які відносять до комунальної сфери – виробництва, транспортування, постачання теплової енергії та централізованого водопостачання і водовідведення. Серед науковців та дослідників державного регулювання природних монополій є В. Базилевич, О. Бакалінська, З. Борисенко, З. Щенко, О. Іванова, В. Венгер, Н. Галазюк, І. Галиця, З. Гнилякевич, В. Кривуцький, В. Кононенко, Ю. Кравченко В. Ліра, Н.Малахової, Г. Паламарчук, О. Прутська, Г. Филук, Д. Якубенко, О. Яременко, Я. Чумаков та ін.

Аспекти державного регулювання суб'єктів господарювання в ЖКС висвітлюються у працях вітчизняних науковців і дослідників, зокрема О. Білянського, В. Венгера, І. Газізуліна, О. Димченко, Запатріної, О. Костусєва, Л. Кузьменко, Т. Лебеди, В. Логвіненка, Н. Лисен-

ко, Н.В. Ніколаєва, Т. Чижової, А. Чуракова [7,57,61,62,63,74,75,78,83, 90,128,129,130-134].

У своїх дослідженнях ці автори аналізують вітчизняні проблеми і пропонують рекомендації щодо напрямів удосконалення державної політики в сфері регулювання, розвитку ринків природних монополій та суміжних до них ринків у ЖКС. У 2001 р. було проведено аналітичне дослідження історії підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги (ЖКП) з часів незалежної України та розглянуті методичні аспекти ціноутворення на них [7].

Однак, дослідження не містять аналізу еволюційного розвитку національної системи державного регулювання ціноутворення суб'єктів природних монополій та суміжних до них ринків в інфраструктурних галузях ЖКС – виробництво, транспортування, постачання теплової енергії та централізоване водопостачання та водовідведення. Відповідно, сьогодні немає можливості використовувати цей досвід комплексно для пояснення, прогнозування та оцінки регуляторних процесів в контексті історичних процесів розвитку економіки України. Для практиків державного регулювання ціноутворення у комунальній сфері немає достатньо методичної інформації про становлення та розвиток системи державного регулювання. Тому, є нагальна потреба систематизувати досвід становлення і розвитку національної системи державного регулювання ціноутворення суб'єктів природних монополій та суміжних до них ринків комунальної сфери.

*Виклад основного матеріалу.* Регулювання ціноутворення є одним із основних засобів економічного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій державою. Порівнюючи досвід України з економічного регулювання ціноутворення суб'єктів природних монополій з міжнародним, бачимо, що в США він становить близько 135 років [8], у Великобританії активний розвиток державного регулювання розпочався з реформою 1970 року [5]. Тобто, з часу запровадження державного регулювання в США минуло більше століття, а розвитку економічної теорії регулювання присвячено трохи більше ніж пів століття. За цей період виникли і розвивалися різні теорії регулювання. Поява кожної із них відображує, в першу чергу, історію розвитку економіки відповідної держави, її внутрішні суперечності, світогляд певних класів, соціальних прошарків, ступінь опанування науковцями методології пізнання економічних явищ та процесів.

Досвід цих країн узагальнено та систематизовано як в цілому для інфраструктурних галузей, до суб'єктів яких застосовується регулювання, так і за окремими галузями. Досвід розвитку національної системи державного регулювання ціноутворення суб'єктів природних

монополій у ЖКС, порівняно, зі світовим, є надто нетривалим. Водночас, аналіз актів законодавства України, у т.ч. з питань ціноутворення на послуги цих суб'єктів, а також існуючі дослідження з питань державного регулювання, свідчить про необхідність систематизації досвіду становлення системи державного регулювання суб'єктів природних монополій та суміжних до них ринків у ЖКС.

Американським економістом Вільямом Шефердом визначено традиційну класифікацію секторів, що відносять до інфраструктурних, і до суб'єктів господарювання яких застосовують принципи регулювання ціноутворення [9]. За В. Шефердом, переважно монопольними є – місцеві телефонні послуги, місцевий розподіл електричної енергії, місцевий розподіл природного газу, основні послуги поштового зв'язку, кабельне телебачення, місцевий транспорт, водопостачання та водовідведення, діяльність портів. Частково або потенційно конкурентними, як правило, визнають наступні сектори: міжнародний та міжміський телефонний зв'язок, спеціалізовані поштові послуги, користування залізничними коліями, водні шляхи, трубопровідний транспорт, повітряний транспорт, телебачення, госпіталі, вантажні перевезення.

До сфер природних монополій та суміжних до них ринків в Україні відносять численний перелік, який визначений законом [1, ст. 5]. У цій роботі розглянемо лише окремі сфери природних монополій та суміжних до них ринків, що відносяться до ЖКС: виробництво, транспортування та постачання теплової енергії та централізоване водопостачання і водовідведення. В цих сферах сьогодні відбуваються динамічні зміни, пов'язані з необхідністю забезпечення доступності житлово-комунальних послуг для населення в умовах підвищення вартості енергоносіїв та зростаючих інвестиційних потреб підприємств галузей, і, відповідно, значної уваги до цієї проблематики різних політичних сил.

За результатами проведеного дослідження стану та розвитку національної системи державного регулювання ціноутворення в ЖКС пропонуємо визначити п'ять фаз державного регулювання ціноутворення, які включають найбільш важливі події, що характеризують кожен з них (табл. 1).

*І – початкова фаза (1990-1993): «Перехід від планової економіки до державного регулювання економіки».* У період з 1990-1993 років розпочався процес формування державної системи регулювання тарифів у ЖКС. Зародження державного регулювання ціноутворення відбулося на етапі переходу Української РСР до ринкової економіки.

У 1990 році визначальним стає проголошення переходу до вільних (ринкових) цін на товари і послуги, за винятком тих, які мають

особливо важливе соціальне значення або справляють визначальний вплив на загальний розвиток економіки [10-12]. До товарів та послуг, ціни і тарифи на які підлягають державному регулюванню, віднесено такі, що мають вирішальне соціальне значення, а також випускаються (надаються) підприємствами-монополістами [13, ст.9]. Постановами Ради міністрів УРСР надано право Раді Міністрів Республіки Крим, обласним, Київський і Севастопольській міським державним адміністраціям встановлювати тарифи на комунально-побутові послуги, у т.ч.: водопостачання, водовідведення, центрального опалення та гарячого водопостачання [12].

Таблиця 1 – Фази державного регулювання ціноутворення в ЖКС в Україні

Фаза	Період (н)	Описання
I	1990-1993	Початкова фаза: перехід від планової економіки до державного регулювання економіки.
II	1994-1996	Фаза трансформації державної власності та переходу від дотування підприємств ЖКС до прямого та непрямого економічного регулювання.
III	1997-2003	Фаза децентралізації повноважень держави з регулювання тарифів у ЖКС на рівень органів місцевого самоврядування
	Етап 1: 1997-1998	Децентралізація влади та регуляторних повноважень у ЖКС.
	Етап 2: 1999-2003	Відмова держави у дотуванні цін суб'єктів господарювання на ЖКП та законодавчого закріплення переходу до повного відшкодування споживачами вартості житлово-комунальних послуг.
IV	2004-2011	Фаза запровадження комплексних реформ в ЖКС.
	Етап 1: 2004-2009	Реформування ЖКС та розроблення концепції державного регулювання суб'єктів природних монополій в ЖКС національними комісіями регулювання.
	Етап 2: 2010-2011	Впровадження концепції державного регулювання ціноутворення суб'єктів природних монополій в ЖКС національними комісіями.
V	2012 – теперішній час	Фаза запровадження принципів стимулюючого регулювання суб'єктів природних монополій та комплексних системних перетворень.

На рівні закону було визначено методи державного регулювання цін (тарифів): встановлення державних фіксованих цін (тарифів); встановлення граничних рівнів цін (тарифів) або граничних відхилень від державних фіксованих цін і тарифів [13, ст. 8].

Постановами Уряду надано право місцевим органам влади установлювати при необхідності граничні рівні рентабельності до собівартості продукції, робіт і послуг, які реалізуються за договірними (віль-

ними) цінами та здійснювати регулювання тарифів на комунально-побутові послуги.

Одночасно, в 1991 році створюється єдина система органів державного контролю за цінами у складі Державної інспекції УРСР по контролю за цінами та підвідомчих їй державних інспекцій по контролю за цінами в регіонах. Державна інспекція УРСР по контролю за цінами підпорядковується Раді Міністрів УРСР [12].

У цей час у бюджетній системі [14] відмінено дотації підприємствам житлово-комунального господарства (ЖКГ) окрім випадків, пов'язаних із надзвичайними ситуаціями. За цим ухвалюють рішення про забезпечення підприємств дотаціями у разі державного регулювання цін на соціально важливі послуги та встановлення рівня рентабельності, який не забезпечується державними цінами [15].

Фактично ж, впродовж 1990 року діяли тарифи 1988 року, які були визначені для кожного суб'єкта господарювання ще за часів Радянського Союзу [16]. З 1 січня 1991 р. Рада Міністрів УРСР вводить фіксовані тарифи на водопостачання, каналізацію і теплозабезпечення шляхом визначення фіксованих коефіцієнтів зміни тарифів за видами послуг [17].

У період з 1990-1991 років декілька разів Уряд змінював назви послуг, що включали до переліку комунально-побутових/житлово-комунальних послуг, які постійно змінюються до теперішнього часу із введенням в дію нових регуляторних документів, як то: послуги водопостачання, послуги водовідведення; послуги водопостачання, каналізації; послуги центрального опалення та гарячого водопостачання; тепла енергія для центрального опалення і гарячого водопостачання; тепло забезпечення; водопровід та каналізація<sup>1</sup>.

Наприкінці 1991 р. Уряд України вперше підвищив тарифи на послуги комунально-побутового обслуговування[17]<sup>2</sup>. Їх зростання було спричинене небаченими на той час високими темпами інфляції. Індекс споживчих цін на товари і послуги у 1991-1993 рр. становив 3,90; 21; 102,6 відповідно [18]<sup>3</sup>. У 1993 році зростання цін на ЖКП випереджало темпи зростання цін на інші товари та послуги. Якщо у 1992 р. індекс цін та тарифів на ЖКП становив 14,5 [18]<sup>4</sup> у співвідношенні до цін

<sup>1</sup> Відсутність уніфікованої термінології для визначення послуг створює перешкоди при регулюванні тарифів та формуванні соціальних стандартів на житлово-комунальні послуги, оскільки законодавством вводяться різні терміни, а їх зміст не визначається.

<sup>2</sup> наступні підвищення були протягом 1992-1994 рр.

<sup>3</sup> грудень до грудня попереднього року, разів;

<sup>4</sup> До грудня попереднього року, разів;

грудня попереднього року, то у 1993 р. значення індексу сягнуло 291,0 разів. При цьому, індекс оптових цін для всієї промисловості у 1993 р. становив 98 [19].

У 1992 році вперше постановою Уряду вводять в дію Тимчасове положення про державне регулювання цін і тарифів на товари народного споживання і послуги для населення [20]. Його метою було стримати інфляційні процеси у народному господарстві й здійснити соціальний захист споживачів за умови подорожчання енергоносіїв, що надходять в Україну, підвищення мінімального розміру заробітної плати, а також введенням у безготівковій розрахунки українського карбованця.

В 1992 р. парламентом України було прийнято рішення про встановлення заборони на приватизацію об'єктів інженерної інфраструктури та благоустрою міст, включаючи мережі, споруди, устаткування, які пов'язані з постачанням споживачам води, газу, тепла, а також водовідведення і очищення стічних вод [21]. Це рішення і сьогодні має вплив на практику регулювання ціноутворення суб'єктів інфраструктурних галузей в ЖКС при визначенні регуляторної бази активів у разі впровадження стимулюючого регулювання.

Протягом 1993 року Уряд декілька разів робив спроби підвищити тарифи на ЖКП (в 5 раз на послуги водопроводу і каналізації та в 4 рази – на теплову енергію для центрального опалення (за загальну площу) і гарячого водопостачання) через подорожчання імпортованих енергоносіїв [22]. Але ці рішення були скасовані внаслідок скорочення обсягів державного регулювання цін і тарифів та обмеження їх тільки природними та окремими штучними монопольними утвореннями, і попередні рішення Кабінету міністрів щодо підвищення тарифів були скасовані у 1994 р. та замінені іншими [23].

*II – фаза трансформації державної власності та переходу від дотування підприємств комунальної сфери до прямого та непрямого економічного регулювання (1994-1996).* На цьому етапі розвитку економіки України розпочався процес трансформації державної власності на об'єкти інфраструктури населених пунктів. Було встановлено передати значну частину державних та обласних об'єктів ЖКГ в комунальну власність територіальних громад, а саме: майно, яке забезпечує загальноміські соціально-економічні потреби населення відповідних міст.

Одночасно розпочався процес реформування системи ціноутворення на ЖКП. 1994 рік можна назвати початком «тарифної реформи» – процесу приведення тарифів на ЖКП до рівня фактичних витрат. В лютому 1994 р. урядом установлені граничні розміри підви-



щення цін і тарифів на окремі види продукції, товарів і послуг, що мають важливе соціальне значення [25]. Зростання вартості енергоносіїв до світового рівня був основним каталізатором реформування. Фінансова допомога ЖКГ становила у 1994 р. близько 8% усіх бюджетних витрат, або 4,4% ВВП України. Водночас, частка споживачів в оплаті за ЖКП становила лише 4,4% від їх вартості [7, с.21].

У 1995 році Уряд вперше схвалив концепцію розвитку ЖКГ [26], якою відмінено систему державних дотацій на ЖКП на покриття витрат виробників цих послуг. Водночас, органам, які здійснюють державне регулювання цін і тарифів, під час визначення рівня тарифів на ЖКП була встановлена вимога забезпечити відшкодування населенням фактичних витрат за послуги водо-, теплопостачання і водовідведення відповідно до встановленого графіка. До кінця 1994 р. цей рівень мав становити 20%, у 1995 р – з 1 лютого 1995 р. у розмірі не менше 20 %, з 1 червня 1995 р. – не менше 30, з 1 вересня 1995 р. – не менше 40 %, у 1996 – 60 % [25].

Якщо індекс споживчих цін на товари і послуги становив у 1994-1996 рр.: 5,0; 2,8 та 1,4 відповідно, то зміна цін і тарифів на ЖКП перевищила зростання цін на інші товари та послуги вдвічі, а то і втричі. Індекс цін і тарифів на ЖКП становив 8,5; 9,1 та 2,5 відповідно [18]. Для забезпечення доступності послуг запроваджується програма надання населенню безготівкових субсидій для відшкодування витрат на оплату ЖКП, скрапленого газу та тверде паливо [27].

У лютому 1995 року Кабмін додає до повноважень місцевих державних адміністрацій зі встановлення тарифів на ЖКП повноваження з регулювання тарифів. У цей же період Уряд знов декларує скорочення обсягів державного регулювання цін і тарифів шляхом їх обмеження тільки природними та окремими штучними монопольними утвореннями [28].

З 30 липня 1996 р. Кабмін доручає органам регулювання при визначенні тарифів для населення на послуги водо-, теплопостачання, водовідведення забезпечити відшкодування населенням вартості цих послуг у розмірі не менше 80 %. Фактично тарифи на комунальні послуги було підвищено порівняно з 1995 роком в 1,5-2,0 рази [7, с.23]. В липні 1996 р. тарифи на воду, тепло в останнє були затверджені на рівні місцевих органів виконавчої влади, починаючи з 1997 р., ці повноваження були передані органам місцевого самоврядування, в межах обмежень, які встановлювали місцеві державні адміністрації [31].

*III – фаза децентралізації повноважень держави з регулювання тарифів у ЖКС на рівень органів місцевого самоврядування (1997-2003).* Третя фаза може бути умовно поділена на 2 етапи: перший

(1997-1998) – децентралізації влади та регуляторних повноважень у ЖКС; та другий (1999-2003) – відмова держави у дотуванні цін суб'єктів господарювання на ЖКП та законодавчого закріплення переходу до повного відшкодування споживачами вартості ЖКП.

*Перший етап (1997-1998):* В 1997 році в Україні розпочався процес децентралізації повноважень держави та посилення ролі місцевого самоврядування. Разом з передачею органам місцевого самоврядування повноважень з управління об'єктами комунальної інфраструктури [32], наданням повноважень у сфері фінансів, їм були передані і регуляторні повноваження щодо встановлення тарифів на ЖКП [33].

У 1997 р. Кабмін передає повноваження визначати розміри відшкодування населенням фактичної вартості комунальних послуг та терміни їх запровадження місцевим держаним адміністраціям, а у разі збереження різниці між фактичною вартістю послуг та рівнем їх відшкодування в тарифах, обсяг коштів на покриття цієї різниці повинен бути визначений, виходячи з можливостей місцевих бюджетів з поданням обґрунтованої інформації з цього питання до Мінекономіки та Мінфіну України [34].

Таким чином, вперше було встановлено «законодавче двовладдя» в системі державного регулювання ціноутворення на ЖКП. З одного боку, повноваження встановлювати тарифи на комунальні та інші послуги було передано виконавчим органам місцевого самоврядування [33]. З другого, – право визначати розміри відшкодування населенням фактичної вартості комунальних послуг та терміни їх запровадження було надано Раді Міністрів АР Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям [34]. Більше того, оцінку можливостей місцевих бюджетів покривати різницю в тарифах мали здійснювати Мінекономіки та Мінфін України без будь-яких правових механізмів здійснення такої оцінки.

Дані Державного статистичного спостереження за формою № 1 – субсидії (ЖКГ), свідчать, що найбільшу кількість одержувачів субсидій за весь час спостережень у період з 1995-2012 рр. зафіксовано у 1997 році – 3 863,1 тис. домогосподарств (21,4% від загальної кількості) [35]. Цей факт свідчать про значне економічне навантаження, яке процес реформування ЖКГ справив на домогосподарства України.

У 1997 році ціни на споживчі товари та послуги зросли на 10,1% порівняно з 1996 р., а тарифи на ЖКП підвищилися лише на 0,9% [7,с.23]. Для зменшення вартості ЖКП у 1997 р. на продаж електроенергії встановлюється нульова ставка податку на додану вартість (положення діяло до 1 січня 2000 р.).

Водночас, у 1997 р. з'являється перший з часів СРСР нормативний керівний документ методичного характеру для його застосування на місцях Інструкції з планування, обліку і калькулювання собівартості робіт (послуг) на підприємствах і в організації ЖКГ [40]. До цього часу підприємства користувалися положеннями з планування, обліку та калькулюванню собівартості продукції на промислових підприємствах [41] та галузевими рекомендаціями з планування, обліку та калькулювання [42].

У цьому ж році Кабмін вперше робить спробу запровадити в обов'язковому порядку договірні відносини між виробниками та споживачами комунальних послуг водо-, теплопостачання та водовідведення [43] для вирішення проблеми заборгованості споживачів за ЖКП. На кінець 1997 р. заборгованість споживачів становила 3,4 млрд. грн. (термін погашення 6,8 місяців, що збільшився за рік на 3,1 місяця порівняно з попереднім періодом) [7, с.24]. Одночасно вводять поняття: виробник, виконавець ЖКП, постачальник послуг та інші<sup>5</sup>, які ускладнили систему договірних та економічних відносин в ЖКС.

У цей же період була прийнята низка нових постанов Кабінету Міністрів, спрямованих на удосконалення методики надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг [36,37]. У березні 1998 р. пройшли вибори до ВР України, і підвищення тарифів як на енергоносії, так і на ЖКП стримувалися. У 1998 р. законом встановлено тимчасову заборону на підвищення тарифів на ЖКП, що надаються громадянам України [38].

*Другий етап (1999-2003):* На другому етапі третьої фази було декілька спроб переходу на бездотаційність підприємств ЖКС, запровадження ринкових цін, вдосконалення системи фінансування ЖКГ та системи соціального захисту населення. Одночасно із збільшенням частки відшкодування населенням витрат на комунальні послуги передбачалося зменшення розміру цих витрат шляхом застосування нових енергозберігаючих технологій, зменшення витрат у процесі виробництва та надання послуг, впровадження засобів обліку та регулювання споживання води, тепла, енергоресурсів [44].

Починаючи з другої половини 1998 року, вперше не передбачено дотацій з державного бюджету місцевим бюджетам на відшкодування різниці в тарифах, відкрита можливість встановлення тарифів на ЖКП

<sup>5</sup> Ці терміни здобули свого подальшого тлумачення в 2004 р при прийнятті закону України «Про житлово-комунальні послуги», і на сьогодні створюють значні проблеми для формування ринкових відносин у ЖКС через неузгодженість визначень між собою та за їх функціональним змістом.

на місцевому рівні та знято 80-відсоткове обмеження на тарифи і забезпечено перехід до повного відшкодування споживачами вартості ЖКП [45]. Отже, відбулася фіскальна децентралізація повноважень щодо регулювання тарифів на ЖКП. Одночасно, прийнято Програму житлово-комунальної реформи на 1999-2001 роки [46], що свідчить про необхідність державного управління процесами децентралізації у сфері, що має вагоме соціальне значення.

Зі зняттям обмежень на підвищення тарифів навколо питання ціноутворення в ЖКС розпочинаються політичні спекуляції, як то прийняття закону України про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на ЖКП, який у 2000 р. визнано неконституційним [47].

Економічну ситуацію в ЖКС ускладнювала заборгованість бюджетів усіх рівнів за ЖКП, спожиті бюджетними установами, по пільгах, житловим субсидіям та державним дотаціям.

Починаючи з 1998 року, на підтримку ефективного місцевого самоврядування та реформ систем міського водопостачання і водовідведення, була міжнародними спеціалістами проведена низка досліджень чинної на той час системи<sup>6</sup> [48; 7, додатки; 49]. Останні визначили, що чинна на той час практика ціноутворення не стимулює ефективність і не забезпечує фінансову стабільність підприємств. На той час не було методик ціноутворення, натомість діяла лише інструкція з калькулювання собівартості. Вперше від групи міжнародних консультантів прозвучала пропозиція перейти до методики граничного рівня цін на комунальні послуги [49].

У 1999 р. запроваджується концесія на об'єкти комунальної інфраструктури в ЖКС [50], це дає новий поштовх для розвитку методичного забезпечення процесу ціноутворення в ЖКС та врахування в тарифах таких нових статей як концесійні платежі, амортизація об'єктів концесії та інші.

Кардинальною зміною, що відбулася в 1999 р., яку відзначаємо сьогодні, враховуючи дискусії щодо розвитку конкуренції на потенційно конкурентних ринках в ЖКС (ринку виробництва та постачання теплової енергії, управління житлом), – це прийняття рішення про виключення зі складу тарифів на водо-, теплопостачання та водовідведення витрат на обслуговування внутрішньобудинкових мереж та обладнання і включення їх до складу квартирної плати [51]. З часів СРСР

---

<sup>6</sup> З 1993 р. ОЕСР виконує функції секретаріату Спеціальної робочої групи ОЕСР з реалізації Програми дій з охорони навколишнього середовища (СРГ ПДООС) у країнах Східної Європи, Кавказу та Центральної Азії (СЕКЦА). <http://www.oecd.org/env/environmentinemerginandtransitioneconomies/36476136.pdf>.

до грудня 1999 р. суб'єкти природних монополій обслуговували такі системи в багатоквартирних будинках і включали плату за їх обслуговування в тарифи на відповідні послуги. Тобто регулювання цін здійснювалося від виробництва послуг до їх реалізації кінцевим споживачам на рівні індивідуальної квартири (будинку).

Результатом такої політики мало бути створення передумов для розвитку конкуренції у сфері обслуговування житлового фонду [52] та запровадження передбаченої законодавством схеми виробник – виконавець – споживач послуг [43]. Фактично підприємства централізованого водопостачання та водовідведення, тепlopостачання втратили функцію управління внутрішньобудинковими мережами, які із приватизацією житла перестали бути об'єктами управління держави, а перейшли де-юре в управління співвласників жилих та нежилих приміщень.

У цей же час, з 2000 р. розпочинається фаза регулювання діяльності суб'єктів природних монополій відповідно до закону [1], а також вступають в дію національні положення (станданти) бухгалтерського обліку [53]. До суб'єктів природних монополій застосовують вимогу вести окремий бухгалтерський облік за кожним видом діяльності, що підлягає ліцензуванню [1, ст.10]. Ці нововведення та відповідні рішення Уряду [54], зумовили прийняття нових методик ціноутворення порівняно з тими практиками та інструкціями до калькулювання собівартості, що діяли до цього часу.

У період 2000-2001 рр. для врахування зазначених нововведень запроваджуються методики (правила, порядки) формування тарифів на послуги централізованого водопостачання та водовідведення, на послуги централізованого тепlopостачання [55,56]. Нові методичні підходи включають формування двоставкових тарифів на теплову енергію та гаряче водопостачання, розрахунок тарифів за методом відшкодування повної собівартості послуг, визначеної за принципами бухгалтерського обліку, а не податкового законодавства, визначення прибутку залежно від потреб на інвестиційні цілі та погашення запозичень. Запроваджується нова класифікація та групування витрат повної собівартості за вимогами бухгалтерського обліку та фінансової звітності за національними положеннями. Частково враховуються вимоги законодавства по залученню приватного сектора до управління в ЖКС на умовах оренди та концесії.

З початком економічних реформ поглиблюються процеси роздержавлення та розвитку комунальної власності, які стали поштовхом до розукрупнення обласних підприємств, і створення міських компаній. У Донецькій та Луганській області передані у комунальну власність цілі-

сні майнові комплекси водопостачання та водовідведення, що перебували у державній власності. Майже в усіх областях відбувалася реструктуризація підприємств водопровідно-каналізаційного господарства (ВКГ), створено першу регіональну водну компанію «Луганськвода». Зі складу обласних підприємств вийшли підприємства окремих міст (із складу Луганськоблводоканалу вийшли підприємства міст Северодонецька та Лисичанська; Донецькоблтепло розділилося на підприємства Горлівки, Артемівська, Краматорська; зі складу Доноблводоканалу вийшов Краматорськводоканал; в окремі підприємства виділилися підприємства Лубен та Миргороду і вийшли зі складу Полтаваоблводоканалу; в окремі підприємства виділилися водоканали обласних підприємств у Київській та Харківській областях [57].

Система оподаткування справила свій вплив на розукрупнення вертикально інтегрованих монополій в ЖКС та створення значної кількості невеликих підприємств. Починаючи з 2000 р., у деяких містах з населенням до 100 тис. підприємства водо-, теплопостачання реструктуризували в підприємства з чисельністю до 50 осіб та перевели на спрощену систему оподаткування і сплату єдиного податку [58]. На той час така реструктуризація видавалася економічно обґрунтованою, а сьогодні є визнаним факт того, що фінансова, інституційна та технічна спроможність таких підприємств не забезпечує їх стале функціонування та розвиток.

Попри позитивні зрушення у запровадженні системи державного регулювання природних монополій у ЖКС, багато дослідників визначали відсутність однозначних рішень стосовно прийнятності змін, які відбулися у ЖКС, а ВР України визнала діяльність Уряду незадовільною. За звітами Антимонопольного комітету України (АМКУ 2003) [60] виявлені та припинені порушення, які виникли через низьку ефективність регулювання суб'єктів природних монополій та недостатній контроль з боку регуляторних органів.

Таку ситуацію переважно пояснювали неспроможністю місцевого самоврядування виконувати функції державного регулювання цін та пов'язували з відсутністю чіткої взаємодії контролюючих органів між собою. Окремі дослідники пропонували, враховуючи соціальну значущість суб'єктів природних монополій, здійснювати комплексний контроль щодо правильності встановлення тарифів на їх продукцію, проаналізувати існуючі функції контрольних органів та удосконалити їх з метою чіткої взаємодії між самими органами контролю [60-62]. Серед недоліків та проблемних питань роботи органів державного контролю за цінами визнано, що в багатьох випадках діюче законодавство дозволяло вільно трактувати нормативно-правові акти в частині

державного регулювання цін, що створювало сприятливі умови для зловживань та унеможливлювало здійснення ефективного контролю за цінами.

Багато уваги приділялося проблемі відсутності в законодавстві чіткого розподілу повноважень щодо регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері ціноутворення та контролю між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, відзначено дублювання їхніх повноважень у цій сфері [57].

Продовжувалася практика перехресного субсидування за рахунок промислових споживачів групи населення. Дослідники наголошували на докорінному перегляді цієї практики, як такої що не лише призводить до необґрунтованого субсидування заможних верств населення, але й суттєво обмежує можливості бюджету підтримувати саме мало-забезпечених споживачів. Так, вже на наступному етапі розвитку державної системи регулювання ціноутворення (2004 р.) розпочався процес оскарження рішень регуляторних органів промисловими споживачами стосовно встановлення для них завищених тарифів на послуги водопостачання та водовідведення (приклади м. Маріуполя, Трускавця) [63].

*IV – фаза запровадження комплексних реформ в ЖКС (2004-2011).* Ця фаза є визначальною впровадженням комплексних реформ у ЖКГ та формуванням і впровадженням нової концепції державного регулювання ціноутворення. Цю фазу також можна розглядати в два етапи:

*Перший етап: 2004-2009.* На державному рівні вперше усвідомлюють неспроможність більшості органів місцевого самоврядування здійснювати державне регулювання ціноутворення в ЖКС на засадах повного відшкодування населенням фактичних витрат. У цей період розробляється та запроваджується на рівні закону загальнодержавна програма реформування та розвитку ЖКГ [64] та формується концепція державного регулювання ціноутворення [65].

У 2003-2004 рр. спостерігалось серйозне відставання розвитку галузей ЖКС та погіршення якості послуг. Темпи розвитку підприємств ЖКС відстають від економічного зростання в інших галузях економіки. У першому півріччі 2004 року порівняно з відповідним періодом минулого року частка галузевого ВВП у валовому внутрішньому продукті країни зменшилась з 4,63% до 4,49% [57]. Негативні фінансові результати діяльності підприємств водо-, теплопостачання та водовідведення свідчать про довготривалість негативних тенденцій на відповідних ринках.

Реформи, що запроваджуються на цьому етапі розвитку системи

державного регулювання, є результатом численних наукових досліджень; звітів АМКУ; аналітичних звітів, підготовлених в рамках міжнародних проектів; та доручень Уряду, які передують та супроводжують процес реформування [66-79].

У 2004 році з метою вирішення негативних тенденцій в ЖКС приймають закони орієнтовані на впровадження комплексних реформ [64,80]. У 2005 р. вступає в дію закон «Про теплопостачання» [81], в якому вперше сфера теплопостачання розділена на три види діяльності: виробництво, транспортування та постачання теплової енергії. Одночасно задекларовано новий принцип визначення тарифу для споживача як суми тарифів на виробництво, транспортування та постачання теплової енергії.

У 2006 році приймають нові порядки формування тарифів [82,83], у яких зроблено перші спроби відокремити в сфері теплопостачання теплову енергію, як товар, що подається до будинку (будівлі) споживачам, від послуги централізованого опалення та постачання гарячої води, що надається в багатоквартирному будинку до індивідуальної квартири<sup>7</sup>.

Водночас, прийняті правила ціноутворення не дозволяли виробнику вільно користуватися коштами, що одержані завдяки ефективності. Такі кошти повинні були повністю реінвестовані в комунальну інфраструктуру. Підходи, за якими встановлювалися норми витрат та втрат для цілей ціноутворення, не давали орієнтирів суб'єктам господарювання оптимізувати витрати діяльності.

З 2004 року, коли цілісний майновий комплекс комунального підприємства «Одесаводоканал» було передано в оренду на 49 років ТОВ «Інфоке», розпочався процес залучення приватного сектору до управління об'єктами комунальної інфраструктури на правах довгострокової оренди та концесії [84]. Прийняті на той час методики формування тарифів не враховували інтересів учасників приватного сектору економіки оскільки підходи планування витрат в тарифах відбувалися в діючих цінах без врахування інфляції; механізм коригування передба-

---

<sup>7</sup> До 2011 р. такий розподіл процесів постачання теплової енергії та надання комунальних послуг в багатоквартирному будинку для цілей ціноутворення не запроваджувався на практиці. Лише національний регуляторний орган почав контролювати в сфері теплопостачання дотримання ліцензіатами ліцензійних умов та правил щодо ведення обліку за ліцензованими видами діяльності окремо від інших видів діяльності. У сфері централізованого водопостачання та водовідведення до цього часу немає окремих методик визначення ціни до будинку і до квартири споживача, хоча на цю тему є чимало дискусій серед учасників ринку централізованого водопостачання та водовідведення. Прим. Автора.



чав лише індексацію витрат діяльності, а не тарифу в цілому. Окремі економічно обґрунтовані витрати операційної діяльності не могли бути відшкодовані в тарифах. Підлягали відшкодуванню лише валові витрати та амортизаційні відрахування, які визначені за вимогами податкового законодавства. Не було передбачено відшкодування витрат на сплату концесійного платежу; безнадійна заборгованість також не підлягала відшкодуванню в тарифах. Метод встановлення нормативів рентабельності у відношенні до повної планової собівартості не створював умов для заощадження ресурсів виробником. Обмеження відсотку рентабельності, який встановлювався Кабінетом міністрів України, створював ризик неповернення частки інвестицій для приватного інвестора впродовж дії договору оренди або концесії.

Тобто, на заміну системі «регуляторного двовладдя», що існувала протягом 1997-1998 рр., прийшла її інша модель. А саме, методики розробляють та затверджують на державному рівні, а їх виконання покладають на рівень органів місцевого самоврядування. Неузгодженість окремих положень цих методик призвела до суперечностей та неоднозначних тлумачень органами регулювання на рівні органів місцевого самоврядування.

У 2005-2006 роках дослідники значну увагу приділяли питанням реформування системи державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій на ринку комунальних послуг як умови для ефективного функціонування цих ринків [84,86], створенню конкурентного середовища на ринку комунальних послуг [87-89], формуванню виваженої тарифної політики з урахуванням досвіду європейської спільноти. Особливої актуальності набуває питання створення державного регуляторного органу у сфері комунальних послуг та відбувається наукове обговорення різних варіантів інституцій-регуляторів [57,90-93].

У 2007 році Указом Президента України [65] запроваджується нова концепція регулювання ціноутворення у ЖКС, відповідно до якої державне регулювання у сфері ЖКП має здійснюватися Кабінетом Міністрів України (КМУ), органом державного регулювання у сфері комунальних послуг, іншими органами виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування. За змістом концепція втретє визначає принципи, що закріплюють «двовладдя» державних органів влади та органів місцевого самоврядування в питаннях регулювання ціноутворення на ЖКП.

Запровадження органу державного регулювання у сфері комунальних послуг є принципово новою ланкою регулювання в ЖКС. Цьому органу згідно з концепцією має належати серед іншого: «розроблення методології (порядку) формування цін/тарифів на ЖКП, що надаються

суб'єктами, які займають монопольне становище на відповідних ринках; регулювання цін/тарифів на житлово-комунальні послуги, що надаються суб'єктами, які займають монопольне становище на відповідних ринках, в обсягах, що перевищують установлену межу».

До повноважень органів місцевого самоврядування концепцією визнано регулювання цін/тарифів на житлово-комунальні послуги, що надаються суб'єктами, які не займають монопольне становище на відповідних ринках; регулювання цін/тарифів на ЖКП, що надаються суб'єктами, які займають монопольне становище на відповідних ринках, якщо обсяги виробництва не перевищують межу, встановлену відповідним органом державного регулювання; визначення пріоритетних інвестиційних проектів місцевого значення, фінансування яких здійснюватиметься за рахунок коштів, отриманих за надані ЖКП, та/або відповідного місцевого бюджету.

Відповідно до концепції до повноважень КМУ, серед іншого, відноситься «визначення методології (порядку) формування цін/тарифів на певні види ЖКП, що надаються суб'єктами господарювання, які не займають монопольне становище на відповідних ринках; визначення пріоритетних інвестиційних проектів у сфері ЖКП загальнодержавного значення, фінансування яких здійснюватиметься за рахунок коштів, отриманих за надані житлово-комунальні послуги, та/або державного бюджету; забезпечення соціальної підтримки незахищених верств населення; підготовка проектів нормативно-правових актів, які передбачатимуть стимулюючі заходи щодо розвитку сфери житлово-комунальних послуг; удосконалення порядку відшкодування суб'єктам господарювання збитків, завданих у результаті прийняття рішень, пов'язаних із затвердженням цін/тарифів на ЖКП у розмірі, нижчому від розміру економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво, дій або бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у сфері ціноутворення».

Після майже 10 річної перерви, у 2008 році відновлюється система державних субвенцій місцевим органам влади на компенсацію різниці в тарифах на ЖКП для населення, що виникла у період з 1 січня 2000 р. до 1 січня 2008 року [94]. Таке рішення держави вкрай негативно сприйняли ті органи місцевого самоврядування, які протягом усіх років намагалися вчасно переглядати тарифи та не накопичувати кредиторську заборгованість. Дотації держави стали анти стимулом для впровадження ефективної тарифної політики органами місцевого самоврядування та стали каталізатором для переходу до інституалізації державного регулювання на рівні національної комісії.

У 2008 році вперше розглядають можливість корпоратизації (приватизації) комунальних підприємств, як передумові до розвитку конкуренції на потенційно конкурентних суміжних до природної монополії ринках [95]. У 2008-2009 рр. практики та науковці приділили увагу аналізу перших здобутків та прорахунків оренди та концесії ЖКГ в регіонах [96].

*Другий етап: 2010-2011 – впровадження нової концепції державного регулювання ціноутворення.*

У 2010 році, втретє, відбулася трансформація моделі державного регулювання ціноутворення в ЖКС. Неоднозначність для місцевих органів влади положень регуляторних актів Кабінету Міністрів України, вільне їх тлумачення учасниками відносин ринків ЖКС, численні факти порушення державної дисципліни цін, про які наголошували державні контролюючі органи, все це стало поштовхом для чергової зміни моделі державного регулювання цін у ЖКС у 2010 році.

До цього моменту вже було накопичено достатньо досліджень, які акцентували увагу на тому, що відсутність Національних комісій з питань регулювання природних монополій із законодавчо закріпленням незалежним статусом негативно позначається на ефективності регулювання. За даними табл. 2, спостерігаємо відставання зміни цін та тарифів на гарячу воду та опалення від аналогічних змін цін виробників природного газу. Водночас, ціни на водопостачання та каналізацію протягом 2005-2010 рр. зростають більшими темпами ніж споживчі ціни в Україні загалом. Не узгоджуються тенденції зміни тарифів на водопостачання, каналізацію, опалення та гарячу воду із загальними тенденціями зміни цін на основні групи товарів та послуг і ціни виробників промислової продукції. Отже, регулювання цін та тарифів для виробників окремих інфраструктурних галузей ЖКС відбувається за власними підходами, які не завжди мають очевидне пояснення.

Таблиця 2 – Індекси споживчих цін та окремі індекси цін виробників промислової продукції (% до попереднього року)

Індекси цін	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Індекс споживчих цін	113,5	109,1	112,8	125,2	115,9	109,4
Індекс цін виробників промислової продукції	116,7	109,6	119,5	135,5	106,5	120,9
Індекси споживчих цін на основні групи товарів та послуг, у т.ч.:	109,0	134,1	142,5	114,2	125,5	109,4
водопостачання	114,9	131,2	143,8	129,5	135,6	112,9
каналізація	118,6	141,1	148,0	132,6	146,3	116,9
електроенергія	100,0	127,0	122,9	100,0	100,0	100,0
природний газ	100,5	163,6	111,5	107,7	142,7	120,9
гаряча вода, опалення	110,4	138,2	180,8	112,9	136,3	105,6

*Джерело: [97].*

У 2010 р., для вирішення проблем підприємств інфраструктурних галузей ЖКС (централізованого водопостачання, водовідведення, виробництва, транспортування та постачання теплової енергії) повноваження щодо формування методики ціноутворення та встановлення тарифів передають незалежному регулюючому органу, визначеному законом - Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг (НКРКП).

Новий період реформ відзначає запровадженням в 2011 році розмежування в обліку та при ціноутворенні видів діяльності в межах вертикально інтегрованих монополій [98-100]. Це є перше намагання з боку органу державного регулювання здійснити контроль за дотриманням ліцензіатами вимоги, яка була запроваджена на рівні закону ще в 2000 р. [1, ст.10], та підзаконними регуляторними актами у 2008 році [101-104]. Припускаємо, що таким чином створюють передумови для розвитку конкуренції на потенційно конкурентних ринках суміжних до природної монополії – виробництва та постачання комунальних ресурсів (води, теплової енергії), а також ринку надання послуг централізованого опалення та постачання гарячої води в багатоквартирних будинках.

Нажаль, задекларовані у законодавстві механізми функціонування ринку [81,ст.21], не діють внаслідок відсутності відповідних технічних можливостей об'єднання місцевих розподільчих мереж теплопостачання в єдину транспортувальну систему без проведення кардинальної модернізації систем теплопостачання кожного населеного пункту. Відсутні також економічні механізми визначення вигод та втрат для кінцевих споживачів від придбання теплової енергії у декількох незалежних виробників у разі їх приєднання до одної мережі.

Таким чином, зауважимо, що у сфері теплопостачання виникла регуляторна колізія, зауважуємо, що у сфері теплопостачання виникла регуляторна колізія, яка проявила себе в необхідності застосування одночасно вимог з проведення конкурсів за монопольний ринок виробництва теплової енергії, які повинні організовувати органи місцевого самоврядування відповідно до закону, і при цьому необхідності дотримання суб'єктами господарювання вимог щодо встановлення цін відповідними регуляторними органами, незважаючи на конкурентний відбір виробників або постачальників товарів (послуг). Діючий порядок формування тарифу на теплову енергію для споживача, як суми тарифів на виробництво, транспортування та постачання теплової енергії, не враховує особливостей формування кінцевого тарифу за умови визначення виробника теплової енергії на конкурсних засадах [81, ст.20]. Тобто, відсутня пропозиція з боку незалежних виробників, як і

постачальників, і споживач несе весь тягар монопольних цін. Це зумовлює необхідність створення технічних передумов та формування правил організації ринку в сфері теплопостачання та їх узгодження із правилами державного регулювання цін.

Новим етапом реформування ЖКГ, який має вплив на засади державного регулювання ціноутворення, формування концепції регіоналізації надання послуг водо-, теплопостачання та водовідведення як елемент міжмуніципального співробітництва та адміністративно - територіальної реформи [105-107], який має забезпечити потенціал для сталого розвитку великих та малих громад. Концепція регіоналізації сектору водопровідно-каналізаційного господарства та теплового господарства полягає у створенні кількох єдиних потужних підприємств, так званих водних (чи теплопостачальних) компаній. Міжнародний досвід розвитку водопровідно-каналізаційного господарства свідчить, що багато країн світу (більше половини Західної Європи, США, Австралія, Канада) на тому чи іншому етапі приходили до ідеї регіоналізації. Ідея місцевого самоврядування і децентралізації влади, яка виникла після розвалу СРСР, призводила до перекосів в області ЖКГ, зокрема до створення великої кількості підприємств ЖКГ, ефективність яких залишає бажати кращого [108].

*V – фаза запровадження принципів стимулюючого регулювання суб'єктів природних монополій та комплексних системних перетворень (2012 – до теперішнього часу).*

Незважаючи на короткостроковість загального періоду становлення та розвитку системи державного регулювання ціноутворення суб'єктів природних монополій (у т.ч. в ЖКС) в Україні, пропонуємо виділити в окрему фазу період запровадження принципів стимулюючого ціноутворення суб'єктів природних монополій. Вважаємо, що ця фаза матиме свою значимість в історії розвитку державного регулювання, оскільки із запровадженням принципів стимулюючого регулювання на законодавчому рівні у червні 2012 року [109] слід очікувати розвитку як нових теоретичних досліджень так і практичних напрацювань. Зокрема з таких питань: підходи до визначення регуляторної бази активів суб'єктів господарювання в ЖКС, норми прибутку, амортизації, механізмів коригування регулярного доходу за умови запровадження середньострокового періоду встановлення тарифів та стимулювання ефективності виробництва, раціонального споживання ресурсів, врахування показників якості надання послуг [110-114] та інших.

Ця фаза є визначальною і тим, що законодавство з природних монополій вперше визнає, що формування цін на принципах стимулюючого регулювання має базуватися на даних, які можуть бути підтвер-

джені даними бухгалтерського обліку та фінансової звітності, а не теми, які використовує фіскальний орган до платника податку на прибуток.

Вагомість запровадження нових підходів ціноутворення також зумовлена низьким рівнем інвестування в інфраструктуру ЖКС, а відповідно, необхідністю створенням умов для залучення приватних інвестицій. Таким чином, розвиток ініціатив по запровадженню стимулюючого регулювання ціноутворення суб'єктів господарювання ЖКС відбуваються паралельно з процесами формування умов для залучення приватного бізнесу до управління комунальним майном на засадах оренди та концесії. Продовжується процес розгляду правових можливостей перетворення на господарські товариства комунальних підприємств, які провадять діяльність у сфері централізованого водо-, теплопостачання та водовідведення з метою залучення приватних інвестицій в комунальну інфраструктуру [111-113].

Умовою переходу до стимулюючого регулювання вже сьогодні як дослідники, так і практики визнають необхідність запровадження обліку ресурсів на усіх етапах виробництва послуг та їх споживання [115,116]. Станом на 1.01. 2012 року за даними галузевої статистики в багатоквартирних житлових будинках 43,7 % обладнано лічильниками холодного водопостачання, 15,9 % – гарячого водопостачання, 38,3% – теплової енергії та регуляторами температури. Без визначення реального балансу виробництва та споживання ресурсів сьогодні не можна говорити про впровадження довгострокових цільових показників ефективності в системі ціноутворення, які є одним із механізмів стимулюючого регулювання.

Сьогодні актуальним є запровадження соціальних стандартів споживання ЖКП та надання малозабезпеченим домогосподарствам субсидій готівкою на основі таких нормативів [120]. Приведення тарифів на комунальні послуги до рівня покриття витрат операційної діяльності підприємств та прибутку, призначеного для забезпечення доходу на інвестований капітал, призведе до збільшення вартості послуг для населення і вимагає розробки та реалізації адекватних заходів із соціального захисту малозабезпечених громадян. Дослідники визначають актуальність тематики визначення доступності ЖКП для споживачів як сфери економічних ризиків держави, пов'язаних з підвищенням тарифів на послуги ЖКГ у макроекономічному масштабі. Є думка, що мають бути визначені межі, до яких доцільно підвищувати ціни на комунальні послуги, щоб зберігався додатний баланс між зборами за ці послуги та виплатами державою субсидій [118].

У 2012-2013 рр., незважаючи на функціонування незалежного національного регуляторного органу, не відбулося необхідне підвищення тарифів на ЖКП через вибори до Верховної ради України. Така ситуація вже неодноразово спостерігалася в практиці державного регулювання, про що описано вище.

Вперше у 2012 році Урядом на рівні розпорядження [119] запровадили в ЖКС принципи залучення інвестицій приватного сектору на умовах їх повернення за рахунок прибутку, одержаного внаслідок досягнутої економії енергоресурсів (енергосервісний підряд енергосервісною компанією (ЕСКО)). Система державного регулювання ціноутворення повинна мати механізми, які дозволять ЕСКО одержувати дохід впродовж всього періоду дії договору енергосервісного підряду без зменшення його до рівня фактичних витрат. Потенціал реалізації таких механізмів при інвестуванні в енергоефективність житлових будинків та громадських споруд є надзвичайно великим [120]. Впровадження енергоефективних заходів в існуючих житлових будинках України призведе до зменшення загального споживання енергії на 136 млн. МВт·год (50% від фактичного базового споживання 272 млн. МВт·год) [120]).

Визначальним фактом сучасного етапу також є розширення частки ринків виробництва, транспортування та постачання теплової енергії та централізованого водопостачання та водовідведення, охоплених регулюванням національної комісії через ліцензування, і відповідно, зменшення ролі органів місцевого самоврядування в регулюванні [122-124].

Актуальності сьогодні також набуває питання досягнення Україною цілей енергетичного співтовариства, встановлених Директивою Європейського Парламенту та Ради 2009/28/ЄС від 23 квітня 2009 р. [125] в частині використання відновлювальних джерел енергії. У жовтні 2012 року Україна взяла на себе зобов'язання в рамках Європейського енергетичного співтовариства досягти 11% відновлювальних джерел енергії (ВДЕ) в структурі валового кінцевого енергоспоживання до 2020 року [126]. При цьому, діяльність виробництва теплової енергії з нетрадиційних та поновлювальних джерел енергії підлягає ліцензуванню, а тарифи суб'єктів господарювання – державному регулюванню. Практично, для здійснення діяльності з виробництва теплової енергії на установках з використанням НПДЕ, крім тарифу на виробництво, який встановлює Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері електроенергетики (НКРЕ), необхідною умовою може бути для суб'єкта господарювання, який бажає продавати вироблену теплову енергію на установка із використанням НПДЕ спо-

живачу, встановлення тарифів на транспортування та постачання теплової енергії. Останні, у такому разі затверджуються іншими регуляторними органами (НКРКП або органами і місцевого самоврядування) відповідно до повноважень. Така складна систем державного регулювання лише створює бар'єри для інвесторів, які бажають розвивати виробництво теплової енергії із ВДЕ. Відповідно, слід очікувати стрімких змін в напрямку удосконалення регулювання на ринку виробництва теплової енергії із ВДЕ.

Характерною рисою сучасної фази є еволюційні зміни в ЖКС, які призводять до виникнення специфічних проблем у цій сфері, і потребують модифікації системи державного регулювання ціноутворення. Наявність в ЖКС таких суб'єктів як виробник послуг, виконавець послуг, постачальник, балансоутримувач, споживач, та встановлення меж товарних ринків теплової енергії та ринку централізованого водопостачання і водовідведення на рівні вводу в багатоквартирний будинок і ринку надання послуг централізованого опалення, централізованого постачання гарячої, холодної води та водовідведення від вводу в будинок до квартири індивідуального споживача, – все це ускладнює систему ціноутворення та визначення ринків, які підлягають державному регулюванню, і тих, які є конкурентними. Сфери водо-, теплопостачання та водовідведення сьогодні умовно (а в сфері теплопостачання – законодавчо) розділені національним регулятором на ринки природних монополій та суміжних до них ринків, межею якого на етапі поставки є стіна будинку, і ринок комунальних послуг, який існує в межах будинку. Відповідно до такого розподілу розмежована і сфера впливу на ціноутворення ліцензіатів між національним регулятором та органами місцевого самоврядування. Тобто, встановлення цін на товар (послуги) «до будинку» здійснює національна комісія, а на послуги «до квартири» - органи місцевого самоврядування. Як результат, нового змісту набуло визначення законодавчого двовладдя порівняно з попередніми фазами розвитку системи державного регулювання ціноутворення. Негативним наслідком такої ситуації є неймовірна складність процесу встановлення цін, які суб'єкт господарювання може виставити кінцевому споживачу в квартирі. Адже формування цін «до будинку» та «до квартири» є окремими регулярними процесами, які здійснюють два різних регуляторних органа. Водночас, для суб'єкта, який займає монопольне (домінуюче) становище на будь-якому із зазначених ринків, мав би визначити ціни один регуляторний орган. Невизначеність у цьому питанні є темою окремого дослідження, але саме закріплення меж монопольних і конкурентних ринків та визначення принципів формування цін як регульованих або запровадження вільних, є завдан-



ням, яке потребує негайної уваги держави, оскільки його вирішення є основою формування ринкових відносин в ЖКС [126].

У розвиток досліджень, що проводилися на попередніх етапах розвитку системи державного регулювання в ЖКС, сьогодні дослідники акцентують увагу на необхідності впровадження комплексних системних перетворень у ЖКС. До них відносять розроблення та використання нових підходів до організації ринків ЖКС, у тому числі до формування тарифів [127]. Саме комплексні системні перетворення визначають особливість сучасної фази розвитку системи державного регулювання ціноутворення в ЖКС.

*Висновки.* Зважаючи на терміни впровадження системи державного регулювання в умовах переходу до ринкової економіки та її становлення, можна зробити висновок про прискорену динаміку її розвитку порівняно з міжнародною практикою, глобальний характер завдань, які мали бути вирішені в короткі терміни державою, та відповідно, притаманність процесу становлення системи державного ціноутворення багаторазових спроб у вирішенні проблем та незавершеність її формування.

В ході дослідження виявлено специфічну для національного досвіду модель регулювання ціноутворення, яку можна узагальнено охарактеризувати як «законодавче двовладдя». До 1997 р. в Україні ціни на ЖКП встановлювали місцеві державні адміністрації в межах загальних обмежень щодо темпів підвищення тарифів, які визначав Кабінет Міністрів України, тобто, держава одноосібно виконувала регуляторні функції. Вперше «законодавче двовладдя» було встановлено у період 1997-1998 років. У цей час, з одного боку, повноваження встановлювати тарифи на комунальні та інші послуги було законодавчо передано від органів державної влади виконавчим органам місцевого самоврядування. З другого – постановами уряду право визначати розміри відшкодування населенням фактичної вартості комунальних послуг та терміни їх запровадження було надано Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям.

У 2007 році закон закріпив за Кабінетом Міністрів України повноваження щодо формування методик, порядків щодо ціноутворення, але їх виконання було покладено на рівень місцевого самоврядування. Неоднозначність для місцевих органів влади положень регуляторних актів Кабінету Міністрів України, вільне їх тлумачення учасниками відносин ринків ЖКС, численні факти порушення державної дисципліни цін, про які наголошували державні контролюючі органи, все це

стало поштовхом для чергової зміни моделі державного регулювання цін у ЖКС.

Усвідомлення цієї риси, характерної для української практики регулювання – «як законодавче двовладдя», має теоретичне та практичне значення. З теоретичної точки зору, виникає проблема неузгодженості дій регуляторного органу, який представляє інтереси держави та формує політику ціноутворення через принципи ціноутворення, мету державного регулювання ціноутворення, які визначаються в законах та порядках формування тарифів, та органів, які встановлюють тарифи на місцевому рівні суб'єктам природної монополії за встановленими державою правилами. Багато досліджень переважно обґрунтовували не-ефективне регулювання на рівні органів місцевого самоврядування поєднанням органами місцевого самоврядування функцій управління підприємствами, установами, організаціями житлово-комунального господарства та функцій регулювання їх діяльності в частині встановлення цін/тарифів на житлово-комунальні послуги, як таке, що призводить до конфлікту інтересів всіх учасників цих відносин.

Сьогодні з такою думкою можна погоджуватися лише частково. Часом доведено, що низька якість регуляторних документів, що формувалися в умовах обмеженості часу на розроблення регуляторних документів, та відсутність комплексного підходу вирішення проблем ЖКС є одним із тих найбільш вагомих чинників, які призвели до не-ефективності системи державного регулювання ціноутворення в ЖКС, і менше цьому причиною є відсутність практики контролю обґрунтованості витрат з боку регулюючого органу, на чому переважно акцентують увагу окремі дослідники.

Три етапи становлення «законодавчого двовладдя», що виявлені в ході дослідження, мають свої особливості та є свідченням пошуків найбільш оптимальної моделі для виконання функції державного регулювання ціноутворення природних монополій експериментальним шляхом більше ніж її визначення на базі ґрунтовних економічних досліджень.

З практичної точки зору, система, якій характерні елементи, що взаємопов'язані між собою і залежні один від одного, стає надто громіздкою для ефективного функціонування, оскільки постає необхідність у синхронізації дій відповідних відомств, які є елементами системи, і для держави виникає потреба формування механізмів контролю за впровадженням визначених нею пріоритетів. Аналіз діяльності державних органів з контролю за цінами довів їх неспроможність припинення щорічного зростання кількості порушень ціноутворення.

Негативним впливом на розвиток системи державного регулювання ціноутворення слід назвати політичне втручання, внаслідок якого засоби регуляторного впливу продовжують носити непослідовний характер. Так, відновлення практики державних дотацій на відшкодування операційних витрат підприємств у 2008 р. і до цього часу мала і має анти стимулюючий характер для органів місцевого самоврядування при прийнятті рішень щодо рівня відшкодування тарифами для населення фактичних витрат. І в результаті стала однією із вагомих причин виникнення кризи регулювання на місцевому рівні.

Таким чином, в ході дослідження визначено наступну специфіку розвитку державного регулювання в Україні у сфері ЖКС:

- системі державного регулювання ціноутворення природних монополій в ЖКС в Україні притаманні усі ознаки системи, що розвивається;

- елементи системи, та, відповідно правила гри для учасників ринків, на які поширюється державне регулювання ціноутворення, постійно змінюються, що є свідченням нестабільності умов господарювання, а відповідно, призводить до низького рівня залучення інвестицій в об'єкти ЖКС;

- системі тривалий час було притаманне орієнтування на фіскальне законодавство (податкове), а не фінансове. Оскільки у чинній податковій системі переважає фіскальна а не регулююча функція, то регулювання цін нормами податкового законодавства не створює умов для відтворення виробництва у ЖКС;

- характерна модель «законодавчого двовладдя», яка має свою еволюцію становлення в три етапи 1997-1998, 2007-2009, 2010 – теперішній час, має теоретичне та практичне значення для функціонування ринків товарів та послуг в ЖКС;

- визначальною є значна політизація економічного регулювання тарифів в ЖКС, яка характерна для передвиборних періодів до Верховної Ради України, і проявляє себе в стримуванні зростання цін та тарифів на ЖКП порівняно з цінами виробників промислової продукції та відповідно цінами на інші споживчі товари та послуги;

- визначальною є нова фаза розвитку державного регулювання на принципах стимулюючого регулювання, яка потенційно має вирішальний вплив на залучення інвестицій приватного сектору, розвиток принципів регулювання, що мають сприяти розвитку конкуренції; а також забезпечення ефективності виробництва та раціонального споживання ресурсів в ЖКС;

- еволюційні зміни в ЖКС, які призводять до виникнення специфічних проблем у цій сфері та необхідність їх вирішення, серед яких

найгостріші – законодавча неврегульованість визначень функцій учасників ЖКС (виробник, виконавець, споживач, постачальник та інші), або проблема відсутності правил організації ринку генеруючих компаній в сфері теплопостачання; або відсутність соціальних нормативів на житлово-комунальні послуги, і відповідно, гальмування процесу переходу до виплат житлових субсидій готівкою; або відсутність обліку ресурсів на етапі виробництва та споживання в ЖКС – зумовлюють необхідність постійного вдосконалення системи регулювання діяльності суб'єктів природних монополій та суміжних до них ринків;

- система державного регулювання ціноутворення в ЖКС є залежною від вимог, які по відношенню до України висувають країни європейського енергетичного співтовариства, та які орієнтують Україну на збільшення частки виробництва енергії із відновлювальних джерел енергії. Подільний розвиток виробництва теплової енергії із ВДЕ вимагатиме стрімких змін в напрямку удосконалення регулювання на ринку виробництва теплової енергії із ВДЕ для усунення існуючих регуляторних бар'єрів;

- на сучасному етапі розвитку системи державного регулювання ціноутворення в ЖКС роль наукового обґрунтування рамок, у яких політики мають спрямувати свої дії, є визначальною для еволюції регуляторної практики. Саме такою рамковою умовою є відмова від вирішення окремих проблем, а їх вирішення – комплексно.

1. Закон України «Про природні монополії» від 20.04.2000 р. № 1682.
2. Berg, Sanford V., Tschirhart, John «Natural monopoly regulation: principles and practice». Cambridge University Press 1988
3. J.Bonbright, A.Danielsen, D.Kamerschen, J.Legler,1988. Principles of Public utility rates. Public utilities reports, inc.
4. A.Kahn, 1971. The Economics of Rregulation: Principles and Institutions
5. Mark Armstrong, Simon Cowan, John Vickers “Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience”, MIT press, 1994
6. Сайт Центру досліджень публічних підприємств університету штату Флоріда <http://www.regulationbodyofknowledge.org>
7. Історія тарифної реформи в Україні // Аналітичний огляд ПАДКО № 2. – Київ, серпень 2001 р. – 116 с Режим доступу [http://www.logincee.org/remote\\_libraryitem/2592?lang=hr](http://www.logincee.org/remote_libraryitem/2592?lang=hr)
8. Trebing, H. M. Public Utility Regulation: A Case Study in the Debate over Effectiveness of Economic Regulation, Journal of Economic Issues, Vol. 18, No. 1, Economic Policy for the Eighties and Beyond (Mar., 1984), pp. 223-250
9. J.Bonbright, A.Danielsen, D.Kamerschen, J.Legler,1988. Principles of Public utility rates. Public utilities reports, inc. Посилання на W. Shepherd, The Economic of Industrial Organization, 1985, table 12-1, c.330
10. Закон ВР УРСР “Про ціни та ціноутворення” № 507 від 03.12.1990 р.
11. Закон Української РСР “Про економічну самостійність Української РСР” №142 від 03.08.1990 р.

12. Постанова Рада Міністрів УРСР «Про застосування в народному господарстві Української РСР нових оптових цін і тарифів» № 389 від 27.12.1990 р.
13. Закон ВР УРСР «Про ціни та ціноутворення» № 507 від 03.12.1990 р.
14. Закон ВР УРСР «Про бюджетну систему України» №512-ХІІ від 05.12.1990 р.
15. Закон ВР УРСР «Про підприємства в Україні» №887-ХІІ від 27.03.1991 р.
16. Постанова Ради Міністрів УРСР «Про перегляд оптових цін і тарифів в промисловості та інших галузях народного господарства» №179 від 15.07.1988 р.
17. Постанова КМ України «Про систему цін у народному господарстві і на споживчому ринку України» №376 від 27.12.1991 р.
18. Статистичний щорічник України за 1996 рік/ Держкомстат України: Відп. за вип. О.Г. Осауленкою-К.: Українська енциклопедія, 1997.-618 с.
19. Україна у цифрах у 1994 році: Корот.стат.довід. /Мінстат України-К.:Техніка,1995.-207 с.
20. Постанова КМ України «Про регулювання цін» № 715 від 23.12.1992 р.
21. Закон України «Про приватизацію державного майна» № 2163-ХІІ від 4.03.1992 р.
22. Постанова КМ України «Про внесення змін до регулювання цін і тарифів» №676 від 30.08.1993р.
23. Постанова КМ України «Про ціноутворення в умовах реформування економіки» №733 від 21.10.1994 р.
24. Указ Президента України «Про зміцнення економічних основ самоврядування міст України» № 84/94 від 12.03.1994 р
25. Постанова КМ України «Про перехід на нову систему плати за житло і комунальні послуги та до адресних субсидій цих витрат окремим категоріям громадян» №93 від 15.02.1994
26. Постанова КМ України «Про Концепцію розвитку житлово-комунального господарства в Україні» № 150 від 27.02.1995 р.
27. Постанова КМ України «Про надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг» № 89 від 04.02.1995 р.
28. Постанова КМ України «Про уточнення повноважень центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій, виконавчих органів міських Рад у галузі ціноутворення» №109 від 13.02.1995 р.
29. Постанова КМ України «Про Положення про державне регулювання цін (тарифів) на продукцію виробничо-технічного призначення, товари народного споживання, роботи і послуги монопольних утворень» №135 від 22.02.1995 р.
30. Постанова КМ України «Про зміну розмірів відшкодування населенням вартості житлово-комунальних послуг» № 838 від 26.07.1996 р.
31. Постанова КМ України «Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)» №1548 25.12.1996 р.
32. Закон України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» №147/98-ВР від 03.03.1998 р.
33. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР.
34. Постанова КМ України «Про вдосконалення системи державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги» № 1168 від 28.10.1997 р.
35. Розроблення плану поступового переходу до соціально прийнятних економічно-обґрунтованих тарифів на теплову енергію (послуги централізованого опалення) та послуги централізованого постачання гарячої води та необхідного переліку заходів соці-

ального захисту малозабезпечених громадян// Звіт. Інститут місцевого розвитку // Проект АМР США «Реформа міського теплозабезпечення» – Київ, вересень 2012 р. – 123 с.

36. Постанова КМ України «Про новий розмір витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива у разі надання житлової субсидії» №1156 від 27.07.1998 р.

37. Наказ Мінфіну, Мінпраці, Держбуду України, Міністерства економіки України, Міненерго, Укргазу «Про затвердження Методики надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та пічного побутового (рідкого) палива» №58/45/91/73/51/23/10-538 від 15.04.1998 р.

38. Закон України «Про тимчасову заборону підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги та перевезення пасажирів у громадському транспорті, що надаються громадянам України» № 51-IV від 23 липня 1998 р.

39. Закон України «Про податок на додану вартість» №168/97-ВР від 03.04.1997

40. Наказ Держжитлокомунгоспу «Про затвердження Інструкції з планування, обліку і калькулювання собівартості робіт (послуг) на підприємствах і в організаціях житлово-комунального господарства» №24 від 31.03.1997

41. Основные положения по планированию, учету и калькулированию себестоимости продукции на промышленных предприятиях, №АБ-21-Д, утверждены утв. ЦСУ СССР, Госпланом СССР, Госкомцен СССР и Минфином СССР 20.07.1970 г., введены в действие с 1.01.1971 г.

42. Рекомендации по планированию, учету и калькулированию себестоимости продукции (услуг) на предприятиях водопроводно-канализационного хозяйства РД 204 УССР 047-79, утверждены Министерством жилищно- коммунального хозяйства УССР 21.02.1979 г.

43. Постанова КМ України «Про затвердження Правил надання населенню послуг з водо-, теплопостачання та водовідведення» №1497 від 30.12.1997

44. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми житлово-комунальної реформи на 1999-2001 роки» № 113 від 29 січня 1999 р.

45. Закон України «Про державний бюджет України на 1999 рік» № 776-XIV від 29.06. 1999 р.

46. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми житлово-комунальної реформи на 1999-2001 роки» № 113 від 29 січня 1999 р.

47. Закон ВР України «Про внесення змін до Закону України «Про ціни і ціноутворення» № 495-XIV від 17.03.1999 р.

48. OECD (1999) «Household Water Pricing in OECD Countries», Working Party on Economic and Environmental Policy Integration. ENV/EPOC/GEEI (98)12/Final. Paris, France.

49. London Economics (2000) Zaporizhzhia Water Utility Development and Investment Programme. Tariff Reform. Ukraine. Final Report submitted to Department for International Development.

50. Закон України «Про концесії» № 997-XIV від 16.07.1999р.

51. Наказ Держбуду України «Про затвердження Порядку визначення нормативних витрат житлово-експлуатаційних організацій, пов'язаних з утриманням будинків і прибудинкових територій» № 214 від 03.09.1999 р

52. Розпорядження КМ України «РОЗПОРЯДЖЕННЯ від 30 липня 1998 р. № 628-р» №628-р від 30.07.1998

53. Закон ВР України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» №996-XIV від 16.07.1999 р.

54. Указ Президента України «Про прискорення реформування житлово-комунального господарства» від 19.10.1999 р. № 1351/99 Н.

55. Наказ Держбуду України «Про затвердження Правил розрахунків двоставково-го тарифу на теплову енергію та гарячу воду» № 191 від 08.09.2000 р.

56. Наказ Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України «Про затвердження Порядку формування тарифів на послуги централізованого водопостачання та водовідведення» № 139 від 27.06. 2001 р

57. Центр комплексних досліджень з питань антимонopolьної політики «Розроблення моделі регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у житлово-комунальному господарстві» в межах дослідження «Узагальнення світового досвіду щодо регулювання діяльності суб'єктів природних монополій». – 2004. – Державний реєстраційний номер 0104U006655

58. Указ Президента України «Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва» № 727/98 від 03.07.1998 р.

59. Постанова Верховної Ради України «Про інформацію Кабінету Міністрів України про стан і формування цін та тарифів у житлово-комунальній сфері» № 2456-III від 7.06. 2001 р

60. Звіт Антимонopolьного Комітету України за 2003. Режим доступу: [http://www.amc.gov.ua/amc/control/uk/publish/article?art\\_id=67891&cat\\_id=67883](http://www.amc.gov.ua/amc/control/uk/publish/article?art_id=67891&cat_id=67883)

61. Чураков А.Я. Державне регулювання фінансової діяльності та ціноутворення природних монополій в Україні / А.Я. Чураков: автореф. дисс. на соискание учен. степени канд.екоп. наук. – К., 2004. – 18 с.

62. Венгер В.В. Організаційно-економічний механізм регулювання цін у природних монополіях / В.В. Венгер : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. екоп. наук. – К., 2005. – 20 с.

63. Центр комплексних досліджень з питань антимонopolьної політики. “Науково-методичне обґрунтування типових вимог до порядку формування тарифів на послуги суб'єктів природних монополій у сфері житлово-комунального господарства”, 2005 р.; державний реєстраційний номер 0105U003113

64. Закон України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004 - 2010 роки» №1869-IV від 24.06.2004 р.

65. Указ Президента України «Про Концепцію ціноутворення у сфері житлово-комунальних послуг». № 1324/2007 від 28.12.2007 р

66. Роль держави у довгостроковому економічному зростанні / за ред. доктора економічних наук Б.Є. Кваснюка. – К.: Ін-т екоп. прогнозув.: Х.: Форт, 2003. – 424 с.

67. Шляхи та перспективи реформування житлово-комунального господарства // Житлово-комунальна реформа – першочергове завдання місцевого та регіонального розвитку: збірник матеріалів та документів до проведення IX Всеукраїнських муніципальних слухань / за заг. ред. Б. Клімчука; наук.ред. М. Пухтинський. – К.: Атіка-Н, 2003. – 324 с.

68. Руководство по реформе тарифов в городском водном хозяйстве ННГ // ОЭСР. – Киев-Париж-Москва, 2002. – 35с.

69. Принципы эффективного тарифного регулирования коммунальных предприятий // Фонд «Институт экономики города». – М., 2000. – 56 с.

70. Ключевые аспекты реформы тарифов городского водного хозяйства в странах восточной Европы, Кавказа и центральной Азии // ОЭСР, 2003 – 51 с.

71. Матеріали аудиторського звіту Державної контрольно-ревізійної служби України Головного контрольно-ревізійного управління України «Основні причини збитковості (низької рентабельності) підприємств та організацій житлово-комунального господарства у 2000-2003 роках».

72. Огляд енергетичної політики України 2006 р. ОЕСР/МЕА, 2006: [Електр. ресурс]. – Режим доступу: [http://lib-lcoir.narod.ru/resource\\_ua/1014.pdf](http://lib-lcoir.narod.ru/resource_ua/1014.pdf)

73. Бабак А. Методи регулювання цін природних монополістів / А. Бабак, О. Романюк // Вісник Одеської державної академії будівництва та архітектури. – Одеса: Астропринт, 2003. – Вип.11. – 236 с.

74. Півень В.В. Методи розрахунку інвестиційної складової тарифів на комунальні послуги / В.В. Півень, О.М. Білянський // Шляхи підвищення ефективності будівництва в умовах формування ринкових відносин: зб. наук. праць. – К.: КНУБА, 2005. – Вип. 14. – С. 76-83.

75. Білянський О.М. Концепція та основні складові загальнодержавної програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки / О.М. Білянський // Коммунальное хозяйство городов: науч.-техн. сб. – К.: Техніка, 2003. – Вип. 52. – С. 170-178.

76. Окреме доручення за результатами наради у Прем'єр – міністра України 12 серпня 2005 р. з питання реформування і розвитку ринку послуг з водо-, теплопостачання та водовідведення.

77. Стратегічні виклики XXI століття суспільству та економіці України. Конкурентоспроможність української економіки / за ред. В.М. Гесця. – К.: Фенікс, 2007. – 554 с.

78. Інноваційна стратегія реформування житлово-комунального господарства: Автореф. дис. канд. екон. наук: 08.02.02: [Електронний ресурс] / Т.В. Чижова; НАН України. Ін-т пробл. ринку та екон.-екол. дослідж. — О., 2007. – 19 с.

79. Закон України «Про житлово-комунальні послуги» від 24.06.2004 р. №1875-IV

80. Закон України «Про теплопостачання» від 02.06.2005 р. № 2633-IV.

81. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку формування тарифів на послуги з централізованого водопостачання та водовідведення» від 12.07.2006 р. № 959

82. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку формування тарифів на виробництво, транспортування, постачання теплової енергії та послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води» від 10.07.2006 р. № 955.

83. Димченко О.В. Житлово-комунальне господарство в реформаційному процесі: аналіз, проектування, управління: монографія / О.В. Димченко: [Електр. ресурс]. – Режим доступу: <http://eprints.kname.edu.ua/16989/>

84. Програма та тези Міжнародного конгресу «Інституційні та технічні аспекти реформування житлово-комунального господарства». – К., 2005.

85. Програма та тези Міжнародного конгресу «Інституційні та технічні аспекти реформування житлово-комунального господарства», Київ – 2005, арк 6,8

86. Конкурентоспроможність національної економіки Конкурентоспроможність національної економіки / за ред. д.е.н. Б.Є. Кваснюка. – К: Фенікс, 2005. – 582 с.

87. Бабак А. Створення умов для сприяння розвитку конкурентних відносин на ринках теплової енергії та послуги централізованого теплопостачання: регуляторний аспект // Формування ринкових відносин в Україні. – 2005. – № 9 (52).

88. Бабак А. Вплив регулювання тарифів на розвиток та реформування житлово-комунального господарства // Інституційні та технічні аспекти реформування житлово-комунального господарства: програма та тези Міжнародного конгресу. – К., 2005. – С. 26-32.

89. Самборська О.Я. Проблеми правового забезпечення діяльності у сфері житлово-комунального господарства у контексті розвитку державного регулювання у цій сфері // Інституційні та технічні аспекти реформування житлово-комунального господарства: програма та тези Міжнародного конгресу. – К., 2005. – С. 21-24.

90. Газизулін І.Ф. Економічне регулювання природних монополій: пошук нових інституцій // Інституційні та технічні аспекти реформування житлово-комунального господарства: програма та тези Міжнародного конгресу. – К., 2005. – С. 24-26.



91. Святоцька В.Г. Деякі правові аспекти концепції регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у комунальній сфері // Інституційні та технічні аспекти реформування житлово-комунального господарства: програма та тези Міжнародного конгресу. – К., 2005. – С. 33-35.

92. Бабак А. Вдосконалення системи державного регулювання тарифів на ринках комунальних послуг // Конкуренція. Вісник Антимонопольного комітету України: журнал. – 2006. – № 1(20). – С. 27-34.

93. Закон України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» №107-VI від 28.12.2007 р.

94. Проект закону ВР 6 скликання «Про корпоратизацію комунальних підприємств, що провадять діяльність у сфері водо-, теплопостачання та водовідведення" # 2306, 01.04.2008

95. Вдосконалення концесійного механізму стимулювання інвестиційної діяльності в сфері житлово-комунального господарства: автореф. дис... канд. екон. наук: 08.00.05: [Електронний ресурс] / Є.Ю. Гайко; Харк. нац. акад. міськ. госп-ва. – Х., 2009. – 20 с.

96. Статистичний щорічник України за 2010 рік, державна статистична служба України, 2011.

97. Постанова НКРЕ «Про затвердження Порядку формування тарифів на теплову енергію, її виробництво, транспортування та постачання» № 242 від 17.02.2011 р.;

98. Постанова НКРЕ «Про затвердження Порядку формування тарифів на централізоване водопостачання та водовідведення» № 243 від 17.02.2011 р.;

99. Постанова КМУ «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги» № 869 від 1.06.2011 р.

100. Наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва, Міністерства з питань житлово-комунального господарства України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва теплової енергії (крім теплової енергії, що виробляється на теплоелектроцентралях, когенераційних установках та установках з використанням нетрадиційних або поновлюваних джерел енергії)» від 30.12.2008 р. № 167/417.

101. Наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва, Міністерства з питань житлово-комунального господарства України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з транспортування теплової енергії магістральними та місцевими (розподільчими) тепловими мережами» від 30.12. 2008 р. № 168/4184.

102. Наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з постачання теплової енергії» від 24.11.2009 р. № 370.

103. Наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва, Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з централізованого водопостачання та водовідведення» від 14.02. 2001 р. № 35/34.

104. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід: посібник / під ред. В.В. Толкованова. – К.: Видавництво «Крамар», 2011. – 261 с.

105. Ромашек В. Результати оцінки доцільності регіоналізації централізованого водопостачання та водовідведення Черкаської області: фінансово-економічний аспект / В. Ромашев, А. Бабак // Інституційні та технічні аспекти реформування житлово-комунального господарства-2011: VII Міжнародний конгрес; матер. доповідей.

106. Рекомендації щодо Дорожньої карти розвитку водного сектору в Україні, підготовлені у рамках Програми Ради Європи (РЕ) «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні» (2010-2013): [Електр. ресурс]. –

Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/www/?p=2378#more-2378;>  
<http://www.coe.kiev.ua/projects/slg.htm>

107. Багдасарян А., експерт компанії Кові, проект ОЕСР «Регіоналізація послуг водопровідно-каналізаційного господарства в Україні: стратегічна оцінка надання послуг ЖКГ у Криму та в Черкаській області», 2011 р.: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pro-vincia.com.ua/news-h-7868.html>

108. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про природні монополії» №4998-VI від 21.06.2012 р.

109. Інструкція для розрахунку економічно обґрунтованих тарифів, як основи надійної й функціональної системи водопостачання і водовідведення в Україні», розроблено в рамках наукового проекту «International Water Research Alliance Saxony, official website: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ufz.de/iwas-sachsen/index.php?en=18108>

110. «Державно-приватне партнерство та регулювання тарифів у секторах водопостачання, водовідведення та централізованого опалення.» К. Шугарт, А.Бабак, підготовлено для Програми АМР США з розвитку публічно-приватного партнерства в Україні (P3DP): [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://eef.org.ua/img\\_collection/file/PPP%20Tariff%20Regulation%20Ukr.pdf](http://eef.org.ua/img_collection/file/PPP%20Tariff%20Regulation%20Ukr.pdf). – 2012. – 32 с.

111. Бабак А.В. Особливості визначення регуляторної бази активів для цілей ціноутворення у сфері теплопостачання в Україні // Економіка України. – 2012. – № 12.

112. Закон України «Про державно приватне партнерство» №2404-VI від 01.07.2010

113. Закон України «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів централізованого водо-, теплопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності» № 2624-VI від 21.10.2010,

114. Законопроект «Про особливості перетворення на господарські товариства комунальних підприємств, що провадять діяльність у сфері водо-, теплопостачання та водовідведення» (№ 9631 від 21.12.2011);

115. Ядвіга Семиколенова, Лорен Пірс, Дензель Ганкінсон, Світовий банк, Energy Sector Management Assistance Program (ESMAP), «Модернізація Модернізація системи централізованого теплопостачання в Україні:облік тепла та впровадження платежів на основі його фактичного споживання», 2012 Міжнародний банк реконструкції та розвитку / Світовий банк: [Електр. ресурс]. – Режим доступу: [http://www.teplydim.com.ua/static/storage/files/files/WB\\_UkraineDHreportUKR.pdf](http://www.teplydim.com.ua/static/storage/files/files/WB_UkraineDHreportUKR.pdf)

116. Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ [www.minregion.gov.ua](http://www.minregion.gov.ua).

117. Розроблення плану поступового переходу до соціально прийнятних економічно-обґрунтованих тарифів на теплову енергію (послуги централізованого опалення) та послуги централізованого постачання гарячої води та необхідного переліку заходів соціального захисту малозабезпечених громадян // Звіт. Інститут місцевого розвитку // Проект АМР США «Реформа міського теплозабезпечення» – Київ, вересень 2012 р. – 123 с.

118. Ярош О.Б, Пушкарьов О.Б. Економічні ризики у сфері державної тарифної політики на послуги ЖКГ // Економіка України. – 2012. – № 11. – С. 76-81.

119. Розпорядження КМ України «Про затвердження плану заходів з нормативно-правового забезпечення реалізації енергоефективної політики теплоспоживання та модернізації сфери теплопостачання» від 30.07.2012 №588 р

120. Дослідження ринку: Житловий сектор України: правові, регуляторні, інституційні, технічні та фінансові аспекти // Ворлі Парсонз, ЕНСІ, Інститут житла, Інститут місцевого розвитку, Фінальний звіт для ЄБРР, липень 2011: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.teplydim.com.ua/static/storage/files/files/Market\\_Assessment\\_Report%20-%20Final\\_UKR\\_2011-08-31.pdf](http://www.teplydim.com.ua/static/storage/files/files/Market_Assessment_Report%20-%20Final_UKR_2011-08-31.pdf)

121. Звіт семінару «Енергоефективність в Україні: Політика, Досвід, Реформи» (15.12.2012р.) в рамках проекту «Підвищення рівня енергоефективності в Україні», який фінансується Посольством Великої Британії в Україні: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://euea-energyagency.org/images/Library/reports-releases/EUEA\\_report\\_ukr.pdf](http://euea-energyagency.org/images/Library/reports-releases/EUEA_report_ukr.pdf)

122. Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з виробництва теплової енергії (крім діяльності з виробництва теплової енергії на теплоелектроцентралях, теплоелектростанціях, атомних електростанціях і когенераційних установках та установках з використанням нетрадиційних або поновлюваних джерел енергії), затверджені Постановою НКРКП України 10.08.2012 № 276;

123. Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з транспортування теплової енергії магістральними та місцевими (розподільчими) тепловими мережами, затверджені Постановою НКРКП України 10.08.2012 № 277;

124. Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з постачання теплової енергії, затверджені Постановою НКРКП України 10.08.2012 № 278.

125. Директива Європейського Парламенту та Ради 2009/28/ЄС від 23 квітня 2009 року про заохочення до використання енергії, виробленої з відновлюваних джерел: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://saee.gov.ua/wp-content/uploads/2012/07/1\\_Directive\\_2009\\_28\\_EC\\_Ukr.pdf](http://saee.gov.ua/wp-content/uploads/2012/07/1_Directive_2009_28_EC_Ukr.pdf)

126. Decision on the Implementation of Directive 2009/28/EC and amending Article 20 of the Energy Community Treaty D/2012/04/MC-EnC. Режим доступу: <http://www.energy-community.org/pls/portal/docs/1766219.PDF>

127. Бабак А. Впровадження нової концепції регулювання ціноутворення Концепція покращення політики щодо інвестування та ціноутворення у сфері житлово-комунальних послуг // Формування ринкових відносин в Україні. – 2011. – №7-8 (122-123). – С. 158-167.

128. Запатріна І.В., Лебеда Т.Б. Тарифна політика як критичний фактор розвитку житлово-комунальної сфери // Економіка України. – 2013. – № 3. – С. 66-76.

129. Современные проблемы реформирования и развития жилищно-коммунального хозяйства: монография // Л.В. Беззубко, В.И. Логвиненко, С.А. Ильяшевич, Б.И. Беззубко, К.С. Комленок / под ред. В.В. Дорофиев. – Донецк: Норд-компьютер, 2009. – 237 с.

130. Лисенко Н. Інвестиційна складова в тарифах на комунальні послуги: дискусійні обліково-економічні аспекти // Фінанси, облік і аудит: зб. наук. праць. / відп. ред. А.М.Мороз. – К.: КНЕУ, 2009. – Вип. 13. – С. 240-249.

131. Лисенко Н. Облік за ліцензованими видами діяльності у сфері теплопостачання: проблеми і шляхи їх вирішення // Тези II Міжнародної науково-практичної конференції

132. Лисенко Н. Бухгалтерський облік ліцензованих видів діяльності підприємств теплопостачання: проблемні питання // Бухгалтерський облік і аудит. – 2009. – № 10. – С. 28-32.

133. Державне регулювання розвитку внутрішнього ринку в умовах модернізації національної економіки. Колективна монографія. – К.: НАДУ, 2013. – 204 с. (Ніколаєв В.П. – 5.2. Регулювання суспільних витрат у плануванні та реалізації капітальних вкладень, С. 154-171).

134. Ніколаєв В.П., Державна фінансова політика та інвестиційні стратегії у комунальному господарстві / В.П. Ніколаєв, Ю.Я. Антонюк // Фінанси України: науково-теоретичний та інформаційно-практичний журнал Міністерства фінансів України. – 2009. – № 9 (166). – С. 26-34.

*Отримано 16.01.2014*